



DA 08/17

28/02/2017

Maestro
Tomás Martínez Sánchez¹

**HACIA UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD INTERIOR A
PARTIR DE LAS INICIATIVAS EN LA MATERIA PRESENTADAS EN LAS LXI Y LXIII
LEGISLATURAS EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Resumen

Este ensayo tiene el propósito de hacer una revisión de diferentes iniciativas legislativas en materia de seguridad interior presentadas en el Congreso de la Unión. Su autor recomienda reconsiderar la intención de que dicho concepto sea motivo de una ley específica y, por el contrario, recomienda su inclusión en el cuerpo de la actual Ley de Seguridad Nacional mediante una reforma integral de la misma que agregue también un concepto actualizado de la defensa exterior, en un contexto de mayor complejidad de riesgos y amenazas que deberá enfrentar el Estado mexicano.

Abstract

This essay has the purpose to do a review of different homeland security legislation initiatives presented to the Mexican Congress. The author advises to review the intention of promoting the concept as a particular law, and, on the other hand, he recommends its inclusion in the Law of National Security by a comprehensive reform that must incorporate a new concept of foreign defense, in a context of greater risks and threatens that the Mexican State will need to face.

Palabras Clave

Seguridad interior, seguridad nacional, seguridad pública, defensa exterior, legislación

Key words

Homeland security, national security, public security, foreign defense, legislation

¹ Profesor de la Maestría en Seguridad Nacional del Centro de Estudios Superiores Navales, coordinador de la Maestría en Seguridad e Inteligencia Estratégica del Instituto Ortega Vasconcelos de México y consultor en CIS Estratégico. E-mail: seguridad@ortegavasconcelos.mx; tms@cisestrategico.com; sieca_tom@hotmail.com



Introducción

Con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional en enero de 2005 se dio inicio a una serie de intentos por perfeccionar el marco jurídico en materia de seguridad nacional (**SN**) sobre la premisa de que a dicha ley le hacían falta contenidos sustantivos entre los que destacan la falta de definiciones sobre seguridad interior (**SI**) y defensa exterior (**DE**). La ausencia de la primera dio lugar a que el Ejecutivo Federal enviara al Congreso de la Unión en 2009, una iniciativa de reforma y adiciones a dicha Ley con el propósito de perfeccionarla e incluir entre otros contenidos un apartado titulado **Seguridad Interior** con el propósito de establecer su definición y regulación.

En dicha iniciativa destaca la propuesta procedimental para formular una declaratoria de afectación a la **SI** en algún municipio o entidad federativa y, a partir de la misma, fundamentar jurídicamente la decisión de intervención de las fuerzas armadas. Sin embargo, aún y cuando el Senado de la República logró consensuar un dictamen favorable en el año 2010, no prosperó su aprobación por parte de la Cámara de Diputados, generando un vacío sobre la materia que intenta subsanarse a partir de la presentación -en los años de 2016 y 2017- de varias iniciativas de legisladores encaminadas a la promulgación de una Ley de Seguridad Interior, contraviniendo en cierto sentido la necesidad actual de avanzar hacia una reforma integral en materia de **SN**.

Independientemente del valor que tiene cada una de las propuestas y que de ellas se puede alcanzar un dictamen aprobatorio, la intención de las siguientes líneas es provocar una reflexión en torno a la importancia que tiene el que el concepto de **SI** y su regulación sean incluidos en la Ley de Seguridad Nacional y no en una ley específica.

Primero, porque sería de gran utilidad legislar de manera simultánea, tanto la vertiente de **SI** como la relativa a la **DE**, lo que permitiría una **armonización jurídica de ámbitos de la realidad complejos** que aparecen estrechamente vinculados y asociados -por efecto de la globalización, entre otras causas- que requieren ser abordados con un enfoque más estratégico y no disociados.

Segundo, porque avanzar en esa dirección permitiría llevar a cabo una **reforma integral en SN**, al interrelacionar contenidos de los tres conceptos -**SI**, **DE**, **SN**- que contribuiría al **desarrollo más sistémico de las instancias de seguridad y defensa** del Estado mexicano.

Tercero, porque el nuevo entorno internacional con sus nuevas amenazas externas que tienen también dimensión y expresión interna -hoy lo local tiene efectos globales, y lo global tiene efectos locales- plantea la necesidad de **privilegiar el enfoque integral** en el que es necesario **armonizar DE con SI** bajo la coordinación y conducción de las instancias de **SN**. Una lectura de los últimos acontecimientos mundiales, entre ellos el ascenso de Donald Trump a la Presidencia de los EEUU, deberían replantear la agenda legislativa colocando como prioridad a la **DE** y la **SN**.

Por tales razones, el presente trabajo revisa principalmente la exposición de motivos de las diferentes iniciativas legislativas en materia de **SI** presentadas en el Congreso de la Unión y, a partir de sus



limitaciones diagnósticas, se plantea la necesidad de explorar otras vertientes de la **SI**, aquéllas que se correlacionan con la **DE** y la **SN**, **para fundamentar la necesidad de promover una reforma integral de la SN**, en un contexto de mayor complejidad de riesgos y amenazas al que deberá enfrentarse el Estado mexicano.

1. Primer intento porque la SI se integre al marco normativo de la SN

La **SN** tiene dos vertientes fundamentales: la seguridad interior (**SI**) y la defensa exterior (**DE**). La relación entre estos tres términos deriva de las atribuciones que mandata al Presidente de la República la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

“Preservar la **seguridad nacional**, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la **seguridad interior** y **defensa exterior** de la Federación.” (Poder Ejecutivo Federal, 2016).

Por tal razón hace más sentido que los criterios del proceder y de regulación en materia de **SI** y las propias de la **DE** formen parte de la Ley de Seguridad Nacional y, por tanto, que se promueva la reforma a dicho ordenamiento jurídico para incluir en él, los contenidos sustantivos de ambas vertientes o componentes, como en su momento se intentó que así sucediera con el proyecto de decreto para reforma la Ley de Seguridad Nacional que el Poder Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores el 23 de abril del 2009, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Presidencia de la Mesa Directiva del Senado dispuso que la iniciativa señalada fuera turnada a las comisiones unidas de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, ampliándose el turno a la Comisión de Gobernación, entre otras razones, porque uno de los principales contenidos de la iniciativa planteaba la necesidad de legislar en materia de **SI**.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa el Ejecutivo Federal señaló que la realidad nacional exigía “revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente”, destacando que era momento de “dar **determinación legal al concepto de seguridad interior** para establecer claramente las reglas con las que el Estado puede y debe actuar en esta materia” (Senado de la República, 2010).

El documento en comento, “refiere que el primer antecedente del concepto de seguridad interior se encuentra previsto en la Constitución de 1857², mismo que fue retomado en la de 1917”, lo cual hace

² La Constitución de 1857 establece en su artículo 85 que una facultad y obligación del Presidente es la de “Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.” (fracción VI). (Congreso Extraordinario Constituyente, 1857).



sentido si se recuerda que en el siglo XIX la confrontación entre grupos liberales y conservadores, la prevalencia de poderes regionales, y la inseguridad en amplias extensiones del territorio nacional, plantearon la necesidad de establecer un orden interno y, a principios del siglo XX, la guerra civil denominada Revolución Mexicana obligó al constituyente de 1916 a 1917 a incorporar en el nuevo marco jurídico de la nación el precepto de **SI** con el fin de que contribuyera a la pacificación y el establecimiento del Estado de derecho en el país.

El término es retomado en el año 2004 –refiere el dictamen citado-, cuando se incorporó al texto constitucional el precepto de **SN**, en los artículos 73 fracción XXIX-M y 89 fracción VI, a fin de facultar al Congreso de la Unión a legislar en la materia, y establecer como atribución del Ejecutivo Federal **preservar la SN** y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para **garantizar la SI y la DE**, como se ha referido inicialmente en este texto.

En razón de ello, la iniciativa del Ejecutivo Federal de 2009 concluye que “la seguridad nacional tiene dos vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior, y **es permitido a la Fuerza Armada permanente participar en ambas vertientes**”.

Tal participación fue avalada con anterioridad por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, como se desprende de la siguiente tesis:

“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas **pueden actuar en auxilio** de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, **el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materia de seguridad pública** en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional **faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior**. Por estas razones, **no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales**, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se



agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.”³

Tomando en consideración estos antecedentes el proyecto de reforma busca la adopción de un “procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior”, en el marco de la **SN**, así como “los supuestos que pueden implicar una afectación a dicha seguridad”.

Con respecto a **las fuerzas armadas**, establece que **solo intervendrán “en casos en que su participación sea estratégica y necesaria para solucionar la afectación a la seguridad interior, toda vez que las tareas de coordinación pueden recaer en dependencias distintas a la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina, dependiendo del caso concreto”**.

Adicionalmente posibilita a los organismos encargados de la protección de los derechos humanos de contar con una amplia participación en razón de que el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, es decir, el **secretario de Gobernación “debe informar de la declaratoria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y a los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, para que éstos ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos”.

En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas, en concordancia con las áreas jurídicas del Ejecutivo Federal, se establece que la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero del 2005, **“es omisa respecto al concepto de seguridad interior previsto en el referido artículo constitucional**, y por lo mismo, no prevé los supuestos en los cuales se debe considerar que está afectada dicha seguridad, y tampoco establece un procedimiento para que los Poderes de la Unión presten protección a los Estados en caso de trastorno interior.”

Asimismo, si bien la Ley de Seguridad Nacional vigente establece las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; **“no establece las causas específicas y el procedimiento a seguir** para que el Presidente de la República disponga de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior.”

En el apartado de Consideraciones del Dictamen, la segunda de ellas refiere que “el Presidente de la República ha ejercido la facultad constitucional antes enunciada para hacer frente a situaciones que pudieran considerarse como de seguridad interior, **pero sin limitación ni reglamentación alguna**” y

³ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXIX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 38/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. (Poder Judicial de la Federación, 2000, a)



advierte que “es innegable que la sociedad hoy reclama mejorar la participación de la Fuerza Armada permanente y su funcionamiento en el marco del Estado de Derecho y para ello debe estar debidamente sustentada su participación en la ley”, es decir en la Ley de Seguridad Nacional; por lo que se concluye que “es necesario definir con claridad su participación en materia de seguridad interior, lo que ofrecerá certidumbre jurídica y operatividad a su intervención, a favor de los ciudadanos.”

Las comisiones dictaminadoras definieron, con base en la propuesta del Ejecutivo Federal, que la **Seguridad Nacional** es “la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, cuya preservación es una función a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a Riesgos y Amenazas que atenten en contra de la soberanía e independencia nacionales, **el mantenimiento del orden constitucional y la gobernabilidad democrática, la unidad de las partes integrantes de la Federación, la preservación del régimen democrático, republicano, federal y representativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales.”

En busca de una mayor comprensión de conceptos claves que debía contener la Ley de Seguridad Nacional el Dictamen definió que los **Riesgos** a la SN son “las circunstancias que puedan afectar, parcial o totalmente, los valores” enlistados en el párrafo anterior; mientras que las “**Amenazas** son definidas como los actos que por sus características afectan, total o parcialmente, la Seguridad Nacional.”

Al catálogo de amenazas a la Seguridad Nacional contenidos en la ley⁴, se adiciona que también lo serán “todos los actos o hechos que, de conformidad con la declaratoria que al efecto se expida, afecten la **seguridad interior**”, definiendo en el cuerpo de las consideraciones a ésta como “**la condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres niveles de gobierno**”.⁵

⁴ La Ley de Seguridad Nacional de 2005 define como amenazas: los actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria o genocidio, dentro del territorio nacional; los actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que pueda implicar una afectación al Estado Mexicano; los actos que obstaculicen o impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; los actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación; los actos en contra de la seguridad de la aviación o de la navegación marítima; los actos que atenten en contra del personal o sedes diplomáticas; todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de armas convencionales, materiales nucleares, armas químicas y biológicas de destrucción en masa; todo acto de financiamiento a las acciones y organizaciones terroristas; los actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y los actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. (Poder Ejecutivo Federal, 2005)

⁵ Si bien las comisiones dictaminadoras también incluyeron la definición de la Defensa Exterior como “las acciones de legítima defensa que el Estado mexicano realiza a través de su Fuerza Armada Permanente, para salvaguardar la integridad territorial, independencia y soberanía nacionales, respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales”, no prosperó el agregar el apartado y contenido articular que estableciera los



En concordancia con esta definición, que lo es con la de **SN**, y que por lo cual sería un error plantearse una legislación por separado del marco que confiere la Ley de Seguridad Nacional, el Dictamen que fuera aprobado por el Senado de la República adiciona a la Ley un **Título Séptimo** denominado “**Seguridad Interior**” (artículos 68 al 78) en el cual se señalan los supuestos en que debe considerarse que está afectada la **SI**:

“Artículo 68.- Para los efectos de este Título, se considera que afectan la seguridad interior, los **actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden** en una entidad federativa, el Distrito Federal, un municipio, delegación o región; **y la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad.**”

Para declarar la existencia de una afectación a la **SI**, que por extensión se entiende que también lo es a la **SN**, se establece un procedimiento resumido de la manera siguiente:

- La Legislatura o el Ejecutivo de una entidad federativa o del Distrito Federal presentarán su **solicitud de declaratoria de afectación** a la **SI** al Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional.
- El Secretario Ejecutivo, previa evaluación con la autoridad local respectiva, también podrá presentar al Consejo dicha solicitud.
- El Secretario Ejecutivo integrará el expediente respectivo y en su caso solicitará información adicional del caso a las instancias que corresponda.
- El Secretario Ejecutivo **convocará al Consejo para evaluar** la afectación a la **SI**, con el fin de definir las acciones o medidas a implementarse y su temporalidad, y las instancias que deban proporcionar el apoyo solicitado.
- **El Presidente de la República emitirá la declaratoria de afectación a la SI y “será entonces cuando pueda disponer de la Fuerza Armada** permanente para que actúe en auxilio de las autoridades civiles competentes que así lo requirieran”.
- La declaratoria contendrá las directrices, las instancias que colaborarán, el responsable de la coordinación de las fuerzas federales de auxilio, la temporalidad de las acciones que en ningún caso será por tiempo indefinido, ni suspenderá las garantías y los derechos a favor de las personas, el ámbito de actuación geográfica y su alcance material, y la convocatoria a los sectores privado y social para colaborar con las acciones derivadas de la ejecución de la misma.
- El Diario Oficial de la Federación publicará la declaratoria.
- El Secretario Ejecutivo informará de la declaratoria al Congreso de la Unión, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas.
- La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse o modificarse si subsisten las causas que le dieron origen.

critérios de actuación y regulación de dichas acciones, quedando pendiente llevar a cabo las adiciones correspondientes para una reforma integral en materia de **SN**.



- El Consejo de Seguridad Nacional dará seguimiento y evaluará la ejecución de la declaratoria.
- Las autoridades locales podrán solicitar la modificación o conclusión de la misma.
- Resuelta la afectación que motivó la declaratoria, el Presidente de la República emitirá el acuerdo de conclusión correspondiente.

Con respecto a la participación de las fuerzas armadas en atención a situaciones de afectación a la **SI** es importante añadir la siguiente tesis jurisprudencial:

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA, SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES A FAVOR DE LA SEGURIDAD PUBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTIAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCION Y LAS LEYES.

Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89 fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión “disciplina militar” no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita.

Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada que en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.”⁶

Es decir, el Legislativo ponderó y tomó como conveniente el sustento que coloca a la autoridad civil como la responsable de disponer y determinar la actuación de las fuerzas armadas, la llamada “Fuerza Armada permanente” a que se refiere el Título Séptimo. Al respecto el precepto jurídico por aprobar por la Cámara de Diputados, establece que las conductas que los miembros de dichas fuerzas realicen

⁶ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXVII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 36/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil. (Poder Judicial de la Federación, 2000, b)



y pudieren ser constitutivas de delito, “serán juzgadas en los términos de la legislación vigente y las resoluciones emitidas por los órganos internacionales que sean vinculatorias para el Estado mexicano.” (Senado de la República, 2010)

Asimismo, teniendo como referente la hipótesis de afectación por causas vinculadas con la delincuencia organizada, es decir por una afectación a la seguridad pública, que en este caso se constituye en una dimensión de afectación a la SI, se establece que “en las operaciones en que participen de manera conjunta la Fuerza Armada permanente y agentes de las instituciones de seguridad pública, estos últimos serán los responsables de hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos, transmitiéndole todos los datos que tuvieren y poniendo a su disposición a los inculpados, si hubieren sido detenidos.”

En atención al debido proceso -actualmente consagrado en el Código Nacional de Procedimientos Penales-, las Comisiones autoras del Dictamen en comento, establecieron que “en caso de que la autoridad responsable de la coordinación de las fuerzas federales de auxilio, estime necesarias **medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación, hará el requerimiento respectivo por escrito al Ministerio Público** que corresponda. El Poder Judicial de la Federación resolverá sobre las solicitudes del Ministerio Público en un plazo que no exceda de 12 horas a partir de su presentación. **La información contenida en las averiguaciones previas** que se inicien con motivo de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, **podrá ser utilizada en las tareas de inteligencia y contrainteligencia previstas en esta Ley**. El Ministerio Público tendrá la responsabilidad de procesar esta información guardando el sigilo o la reserva establecidos en las leyes.”

El Senado, en congruencia y concordancia con la intencionalidad del Ejecutivo Federal, promovió una discusión y obtuvo los consensos necesarios para ofrecer certeza jurídica al proceso para la emisión de la declaratoria de afectación a la seguridad interna en el marco de actuación de las instancias del Consejo de Seguridad Nacional y los tres órdenes de gobierno, lo que “garantiza que dicho acto se emita dentro de un marco legal claramente definido tanto en su procedencia como en su trámite y desahogo, eliminando toda posibilidad de discrecionalidad”.⁷

De gran utilidad será analizar los avances que ofrece el Dictamen en comento y tratar de entender por qué su minuta correspondiente, que ingresó a la Cámara de Diputados durante la LXI legislatura, no alcanzó los consensos para que concluyera el Dictamen correspondiente en su calidad de cámara revisora. ¿Qué factores determinaron que en su caso no se enriquecieran los contenidos logrados?

⁷ El proyecto de decreto aprobado por el pleno del Senado de la República incluyó también la reforma a los artículos 1, 3, 4, 5, 6 fracciones III y IV, 7, 10, 13 fracciones III y IV, 14, 15 fracciones IV y V, 19 fracciones I, IV, VI, VII, IX y XI; 38 fracción I, 46, 51 fracciones I y II, 53 y 57 fracción II; y adiciona la fracción XIII al artículo 5, las fracciones VI, VII, VIII y IX al artículo 6, las fracciones XII, XIII y XIV al artículo 19, la fracción III al 51 y los artículos 68 al 78 de la Ley de Seguridad Nacional, estos últimos integrados en un nuevo apartado o título de la ley en comento ya comentados en el cuerpo del presente ensayo.



¿Qué fuerzas políticas y/o fácticas pudieron intervenir para que las legislaturas subsecuentes no retomaran el proyecto, lo redimensionaran y le dieran la orientación adecuada?

2. Convergencia de iniciativas en torno a una Ley de Seguridad Interior

Más extraño resulta observar que algunos de los elementos contenidos en el esfuerzo previo son retomados por tres nuevas iniciativas de decreto para la expedición de una Ley de Seguridad Interior, una presentada por el senador Roberto Gil Zuarth del Partido Acción Nacional el 19 de septiembre de 2016, otra por los diputados César Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 27 de octubre de 2016 y una tercera por el senador Luis Miguel Barbosa Huerta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 10 de enero de 2017 (Gil, 2016; Camacho y Tamayo, 2016; Barbosa, 2017).

Ni los senadores ni los diputados reconocen el trabajo previo hecho en la LXI legislatura sobre la materia; tampoco justifican plenamente el por qué debe haber una ley específica en **SI**.

Incluso se observa un reduccionismo conceptual al considerar que la principal actuación en materia de seguridad interior le corresponde a las fuerzas armadas, como si solo mediante el uso de la fuerza correspondiera dirimir los diferendos, conflictos, vulnerabilidades, riesgos y amenazas a la **SI**.

En la exposición de motivos de la iniciativa del senador Zuarth destaca como principales justificaciones de una ley específica el **dar sustento a la “participación de las Fuerzas Armadas** en auxilio de las autoridades” y a “la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a las tareas de seguridad pública y la seguridad jurídica”.

El senador Barboza justifica su iniciativa señalando que “el Estado constitucional debe contar con el andamiaje institucional y normativo que le permita enfrentar y solucionar en condiciones de normalidad las amenazas que afecten a la sociedad, la integridad y patrimonio de las personas, así como la funcionalidad de las instituciones. Sin embargo, **cuando la amenaza sea de mayor intensidad, gravedad o amplitud** -ya porque la misma se prolongue en el tiempo o abarque a sectores amplios de la población- **será necesaria la implementación de medidas** no sólo por los cuerpos civiles de seguridad, sino **de manera excepcional por las Fuerzas Armadas**”, razón por la cual se amerita legislar en materia de **SI**.

Por su parte, la iniciativa de los diputados Camacho y Tamayo intenta -sin lograrlo- una justificación para que se procesa a legislar de manera específica en materia de **SI**. Primero sostienen que la **SI** es una “vertiente” junto con la **DE** de la **SN**. Al afirmarlo acreditan el hecho de que la **SI** no escapa al ámbito de competencia de las instancias de **SN**. Bajo esa lógica, cobra más sentido, por tanto, promover la reforma de la Ley de Seguridad Nacional e incluir ambas vertientes.



Refieren los diputados Camacho y Tamayo que “respecto de la vertiente de Seguridad Interior, su objeto de protección o bien jurídico tutelado es el **orden interno**, entendido como la **justa aplicación de las leyes**, así como de la correspondiente **observancia de las mismas**; luego entonces, el orden interno implica tanto al orden constitucional como a las instituciones democráticas de gobierno.” Por tanto, son las instancias de seguridad pública, procuración e impartición de justicia las principales protagonistas de la producción de **SI** y no, necesariamente, las fuerzas armadas como se pretende establecer en ambos proyectos legislativos. Para tales fines ya se cuenta con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Nacional de Procedimientos Penales, principalmente. Y cuando el conflicto, riesgo o amenaza afecta al orden interno o al Estado y sus instituciones, se cuenta con la Ley de Seguridad Nacional. Es decir, la agenda de **SI** queda comprendida en la agenda de **SN**.

Sin embargo, insisten: “por tanto, resulta **necesario un ordenamiento legal específico** que defina y regule las actividades que pueden realizar las dependencias e instituciones competentes en el mantenimiento de la Seguridad Interior, con el propósito de responder a los cuestionamientos sobre el **alcance de la Seguridad Interior** e incluso evitar confusiones con las tareas de Seguridad Pública.” Aquí la confusión llega a ser mayor, así como se enuncia que la **SI** es una vertiente de la **SN**, resulta que la seguridad pública (**SP**) es a su vez una vertiente de la **SI**.

Camacho y Tamayo afirman que “hoy en día, los asuntos en materia de Seguridad Pública son atendidos por las instituciones policiales especializadas de los tres órdenes de gobierno; por su parte, **la complejidad de los fenómenos de Seguridad Interior requiere de la actuación coordinada de diversas dependencias e instituciones** del Ejecutivo Federal, así como de la **participación corresponsable** de las autoridades de las entidades federativas y los municipios.” Aquí conviene aclarar que en primera instancia las instituciones policiales atienden los asuntos de **SP**, sin embargo, como ha quedado ratificado en el diario acontecer, la inseguridad es tal en el país que el problema ha escalado a un problema **SN**, que tiene manifestaciones en el ámbito de la **SI** pero que también tiene dimensiones concurrentes en la **DE**; tal es el caso de la delincuencia organizada transnacional que opera en lo interior como en lo exterior del país. Si a esa “complejidad” se refieren, entonces lo que procede es enfocar su atención con una estrategia de **SN**, la cual es deber de las instancias que integran el Consejo de Seguridad Nacional el atenderla.

Cabe recordar que la complejidad de la **SN** forma parte y se asemeja a la complejidad de los fenómenos de **SI**. Al respecto se tiene una ventaja: el enfoque estratégico desarrollado por las instancias de **SN** nos ofrece mecanismos para abordar los problemas de **SI**, como hoy lo son los **grupos de coordinación interinstitucional** que operan en cada estado y Ciudad de México, así como los **grupos sectoriales especializados**, creados bajo la decisión y supervisión del Consejo de Seguridad Nacional. Ante la falta de una evaluación de estas instancias por parte de los legisladores, incurrir en una omisión que empobrece la exposición de motivos de cada una de las iniciativas revisadas y, por tanto, empobrecen el proceso de conceptualización de la **SI**, al desconocer la experiencia de los grupos interinstitucionales en comento.



Los legisladores pretenden avanzar al clarificar las diferencias que existen en materia de **SI** y **SP**: “Aunque la Seguridad Interior y la Seguridad Pública -dicen Camacho y Tamayo- se encuentran **ampliamente interrelacionadas**, exigen un **uso diferenciado del poder del Estado** para su atención, en función de los fenómenos que afecten o pretendan afectar los bienes jurídicos que tutelan. En el caso de la Seguridad Interior, fundamentalmente se **busca hacer frente a fenómenos y situaciones que vulneran el orden constitucional y la continuidad de las instituciones** del Estado, esto es, el orden interno; en el caso de la Seguridad Pública, se **busca velar por la observancia del orden y paz públicos, así como por la seguridad de los ciudadanos y sus bienes.**”

Hay que aclarar que el “uso diferenciado del poder del Estado” se establece en condiciones de normalidad y no en condiciones en las que la crisis de **SP** escala a problema de **SN**. Crisis a su vez que no se puede focalizar como de **SI**, sobre todo cuando la amenaza que la engendra es el narcotráfico transnacional.

“La Seguridad Interior –agregan- **deriva de una de las funciones primarias e irrenunciables** del Estado, tanto para su propia subsistencia, como para garantizar las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de las potencialidades de sus habitantes, mediante la **adopción de todo tipo de medidas políticas, económicas y sociales, incluyendo el ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza**, así como de la puesta en práctica de **acciones de protección civil**, cuando por la magnitud de los fenómenos que atiendan, deban ser instrumentadas con el mayor número y capacidad posible por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.”

Como ya se señaló en párrafos iniciales el concepto de **SI** tiene vigencia desde el siglo XIX, no así el de **SN** que se introduce en la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y se inscribe como ley hasta el 2005. En todo caso lo que se requiere metodológica y estratégicamente es armonizar los dos conceptos reconociendo que el concepto de **SN** contiene mayores significaciones incluyendo las propias de la **SI**. Bajo esta perspectiva, contar con dos leyes diferenciadas o específicas de significaciones que se fusionan en el concepto de **SN** simplemente duplica definiciones, cuando los alcances de una seguridad –la **SN**- como de la otra –la **SI**- son semejantes; la realidad las fusiona.

Los diputados aportan mayor confusión cuando señalan que “dada la **estrecha relación** entre los asuntos de Seguridad Interior, Seguridad Pública y Protección Civil, es preciso determinar a través de instrumentos jurídicos la **atención específica por parte del Estado** para articular las acciones de las instituciones públicas, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, lo que además trae consigo **seguridad jurídica** para la población.”

La “estrecha relación” a la que aluden no distingue la jerarquía conceptual y de significados que hay de por medio. Primero, no permite entender que la **SI** es un concepto mucho más amplio que el contenido en la **SP** o la protección civil. Segundo, escapa a su percepción y mejor comprensión de que la **SI** es un componente de la **SN**.



En este sentido, sus proyectos resultan incongruentes ante el hecho jurídico que establece que “la Seguridad Interior, como vertiente de la Seguridad Nacional, implica la **posibilidad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente** (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, **puede utilizarlas para hacer frente a fenómenos que impacten a la Seguridad Interior**. Para ello, en primer término, debe hacer uso de todos los medios y recursos legítimos que se encuentren a su disposición y, en caso de que la situación concreta así lo amerite, **bajo el principio de gradualidad en el uso de la fuerza**, disponer de las Fuerzas Armadas”; es decir, se dispone de las fuerzas armadas para atender un problema que afecta a la **SN** y que se delimita en el campo de la **SI** que es una de sus vertientes. Si se afecta a la **SI**, se afecta a la **SN**; si se afecta a la **SN**, se afecta a la **SI**.

3. Consideraciones y conclusiones

Sin duda las iniciativas revisadas ofrecen al Ejecutivo Federal y a las fuerzas armadas un mecanismo jurídico que fortalece la legalidad de la actuación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México en materia de **SI**. No obstante ello, las propuestas no exploran la posibilidad de contar con mayores opciones para, una vez identificada la afectación a la **SI**, poner en marcha mecanismos diferentes o complementarios de actuación, al uso de las fuerzas federales, sobre todo cuando en varias zonas y regiones del país impera la ingobernabilidad y en otras se extiende la crisis del Estado de derecho.

Aún y cuando todo indica que habrá de conseguirse el consenso para promulgar una Ley de Seguridad Interior vale la pena ahondar en la reflexión y la exploración de respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Qué tanto conviene disociar jurídicamente el concepto de **SN** del concepto de **SI** y dar nacimiento a dos corpus legislativos repetitivos y reiterativos que habrán de atender los mismos problemas y las mismas realidades? De promulgarse la Ley en comento, deberá usarse teniendo siempre a un lado la Ley de Seguridad Nacional. La interpretación de una requerirá la interpretación congruente de la otra. Por otra parte, para que sea viable la Ley de Seguridad Interior será necesario crear un organismo específico permanente, o instancia encargada de administrar y dar sentido y observancia a la nueva Ley. En las iniciativas de los legisladores estas funciones las asumen los mismos actores que operan la **SN**. Por tanto, ¿tiene sentido una ley específica sin definir actores responsables específicos?
- Un país como México, con grandes carencias, posiblemente lo justo sea demandar mayor racionalidad y, por tanto, desempolvar y actualizar la propuesta en materia de **SI** que motivó la reforma y actualización de la Ley de Seguridad Nacional en la LXI legislatura y avanzar hacia una reforma integral en la que el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional sea el principal operador de las acciones para el restablecimiento de la **SI**, y en su caso sea éste la instancia que deba reforzarse para cumplir las tareas de **SN y SI**.
- En un mundo donde lo local es trastocado por lo global y lo local tiene consecuencias en lo global; es decir en una realidad donde la frontera entre lo interno y lo externo se trastocan y se diluyen y



producen una serie de intersecciones, ¿hace más sentido el concepto de **SI** que el concepto de **SN**, sobre todo cuando el segundo incluye la vertiente de la **DE**?

- Un país que no tiene una tradición de expansión imperial, colonial o neocolonial, y que, por el contrario, ha desarrollado una **SN** con un sentido predominantemente emancipador y defensivo tiende a fundir las significaciones de su **SN** con su **SI**. Si esto es constatable ¿tiene sentido insistir en una legislación especializada en **SI**?
- Caso aparte es el de los EEUU donde por el contrario la proyección de sus intereses nacionales en transnacionales a nivel global, han llevado a la construcción de un concepto de **SN** que privilegia la presencia externa de sus instancias civiles y militares y decide desarrollar un aparato gubernamental que fortalece su **SI**, especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. ¿Está nuestro país ante la necesidad de crear un aparato gubernamental semejante al departamento de **SI** -Homeland Security- de los EEUU? Será necesario evitar imitar diseños institucionales que responden a otras trayectorias históricas y conjugación de intereses.
- En las etapas formativas de los Estados nación hizo sentido estratégico el concepto de **SI**, especialmente en países que experimentaron guerras civiles. Para cada uno de ellos fue determinante formular marcos conceptuales sobre la **SI** y favorecer el restablecimiento del orden interno. Con el advenimiento de los Estados nacionales democráticos se diluye el concepto de **SI** y cobra mayor fuerza e importancia estratégica el concepto de **SN**. ¿México se inscribe en esta lógica histórica o la fragilidad democrática nos obliga a reforzar nuestra noción de **SI** ante posibles escenarios de conflicto y crisis política?
- Si lo anterior es el problema ¿será entonces conveniente trabajar en la re-conceptualización de la **SI** considerando como prioridad el mantenimiento del orden interno por efecto de conflictos, manifestaciones, protestas sociales y actos que derivan en violencia y alteración de la paz social, principalmente y no tan solo para justificar el combate a la delincuencia organizada?
- O ¿podemos pensar en los términos convencionales de una **SI** sustentada en las vertientes de la seguridad jurídica (Estado de derecho), seguridad política (governabilidad), seguridad democrática, seguridad patrimonial, seguridad económica, seguridad social, seguridad pública, y la protección civil? Simplemente ¿en la consolidación de estas vertientes?

El concepto de **SI** tuvo valor estratégico en el siglo XIX y principios del siglo XX, hoy, el valor estratégico lo tiene el concepto de **SN**. Por lo que es recomendable ahondar la discusión y reflexión sobre los alcances de las diferentes iniciativas. Sería un error político renunciar a la memoria de los trabajos del poder legislativo que de una u otra manera abonaron a la re-conceptualización de la **SN** y la **SI**. Pero también sería un error no considerar legislar de manera paralela e integral sobre **DE**. Recuérdese que en el mundo real ambos conceptos generan intersecciones que sólo el concepto de **SN** puede armonizar y darnos la orientación necesaria para generar el pensamiento estratégico en la materia.

Es muy probable que cuando sea publicado el presente ensayo ya contemos con el dictamen de Ley de Seguridad Interior, e incluso el decreto correspondiente, dado el consenso prevaleciente entre las principales fuerzas políticas que concurren en el Congreso de la Unión. Ello no deberá impedir que en



un futuro se pueda derogar dicha ley y dar lugar a una reforma integral en materia de **SN**, en la que se incluyan las vertientes de **SI** y **DE**.

Bibliografía

Documentos

Barbosa Huerta, Luis Miguel (2017, enero, 10). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. México, LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, Senado de la República, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Recuperado de <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=91470>.

Camacho Quiroz, César y Tamayo Morales, Martha Sofía (2016, octubre, 27). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. México, LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRI, pp. 1-15.

Congreso Extraordinario Constituyente (1857, febrero, 12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf>, pp. 1-26.

Gil Zuarth, Roberto (2016, septiembre, 19). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. México, LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, Mesa Directiva del Senado de la República, Grupo Parlamentario del PAN, pp. 1-33.

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación (2004, abril, 5). Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Diario Oficial de la Federación. Edición Vespertina, pp. 1-2.

----- (2005, enero, 31). Decreto por el que se expide Ley de Seguridad Nacional. México. Diario Oficial de la Federación. Primera Sección, pp. 2-12

----- (2009, abril, 23). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional (No. 372). México, Senado de la República, pp. 1-19.

----- (2016, enero, 27). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Diario Oficial de la Federación, Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Poder Judicial de la Federación (2000, a). Jurisprudencia, No. Registro: 192,080, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000, p. 549.



----- (2000, b). Jurisprudencia, No. Registro: 192,082, Materia (s): Constitucional, Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, XI, abril de 2000, Tesis: P. / J. 36/2000, p. 552.

Senado de la República (2010, abril. 21). Dictamen de las comisiones unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto al proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional. México, pp. 1-23.

Amable lector para atender sus dudas, comentarios o sugerencias del presente texto siga el siguiente link <http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/contacto.html>

El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con la Secretaría de Marina - Armada de México.